

חופש המידע

המידע שמחזיקות רשויות השלטון במדינה דמוקרטית שייך למעשה לאזרחים, וחשיפתו נדרשת לשם בקרה ופיקוח על הרשויות ולשם הבטחת אמון הציבור בהן. השקיפות השלטונית חיונית לקיום שיח דמוקרטי בשאלות שעל סדר היום, ולהבטחת זכותו של כל אזרח לגבש עמדה ולהשפיע על בסיס איתן ומוצק. על פי חוק חופש המידע שהתקבל בשנת 1998, לכל אזרח יש זכות לקבל מידע מרשויות המדינה, הן על נושאים בעלי עניין ציבורי והן בנושאים הנוגעים לו באופן אישי. החוק גם מחייב את הרשויות לפרסם את הכללים שעל פיהן הן עובדות ("הנחיות מינהליות") ודוחות פעילות שנתיים, ולמנות ממונה חופש מידע שיהיה אחראי על הטיפול בבקשות למידע.

למרות ההתקדמות הרבה שחלה בתחום מאז חקיקת החוק, והקמת היחידה הממשלתית לחופש המידע במשרד המשפטים ב-2012, **רשויות רבות עדיין אינן עומדות בחובותיהן**. כך למשל, בשנת 2013 87% ממשרדי הממשלה פרסמו את דוח חופש המידע השנתי במועדו, אך רק 38% מיחידות הסמך.³⁰⁸ 94% מהרשויות המקומיות אינן מפרסמות באתר האינטרנט שלהן פרוטוקולים הנוגעים למרכזי העירייה, ו-84% מהן אינן מפרסמות באתר את הדוחות הכספיים שלהן באופן מלא.³⁰⁹ שנתיים לאחר שישראל הצטרפה ליוזמת הממשל הפתוח של נשיא ארצות הברית, היא ביצעה במלואן רק שתיים מתוך 13 התחייבויות שלקחה על עצמה.³¹⁰

נראה כי הרשויות בישראל עדיין לא הטמיעו בקרב עובדיהן את התפיסה ש"אין לנו מידע משל עצמנו, אלא כל המוחזק בידנו כעובדי ציבור – של הציבור הוא".³¹¹ הדבר מתבטא בין היתר בכך שמעמדם של הממונים על חופש המידע ברשויות השונות עדיין אינו מוסדר: לעתים הם ממלאים את התפקיד כתוספת לתפקידים העיקרי (בדרך כלל דוברות או פניות הציבור), אין בידיהם די כלים לביצועו, ולא תמיד הם זוכים לשיתוף פעולה של גורמים ברשות.³¹²

אחת הבעיות העיקריות בתחום חופש המידע היא עבודתן של רשויות ממשלתיות על פי **נהלים פנימיים**, שיש להם השפעה על זכויותיהם של האזרחים, ושאין מפורסמים לציבור חרף הוראה מפורשת של החוק. על פי דוח היחידה לחופש המידע, רק 42% ממשרדי הממשלה ו-17% מיחידות הסמך מעמידות לרשות הציבור את הנחיותיהן המינהליות.³¹³

במקרים רבים מתגלים הנהלים רק ביוזמת ארגוני החברה האזרחית, או אפילו במקרה – למשל תוך עיון בפסקי דין. כך למשל, נוהל של חברת החשמל בעניין ניתוק חשמל נחשף רק בעקבות בקשת חופש מידע של האגודה לזכויות האזרח, וחלקו הושחר.³¹⁴ נוהל זמני ("הוראת שעה") של שירות בתי הסוהר (שב"ס), שעמד בתוקפו יותר משנתיים, לא פורסם, ודבר קיומו נודע רק לאחר שהוזכר בפסק דין.³¹⁵ הנוהל מטיל איסור גורף על ראיונות של אסירים בתקשורת ופוגע קשות בזכותם החוקתית לחופש ביטוי, בניגוד לפסיקת בית המשפט העליון.³¹⁶ עד לאחרונה השתמש

³⁰⁸ **דוח שנתי אודות יישום חוק חופש המידע לשנת 2013**, היחידה הממשלתית לחופש המידע, משרד המשפטים, יולי 2014, בעמ' 57.

³⁰⁹ גלית אבידר, גליה שגיא וקטי ז'וק, **מדד שקיפות ברשויות מקומיות 2013**, שקיפות בינ"ל – ישראל, מאי 2014, בעמ' 25 ו-31. וראו גם: אפרת נוימן, **משרדי הממשלה שלא חשפו נתונים כספיים התעלמו מהנחיות משרד המשפטים**, TheMarker, 4.11.2014.

³¹⁰ **ממשל לא פתוח: ישראל הכריזה על מחויבות לעקרונות ממשל פתוח, אבל בפועל כמעט שלא עשתה דבר כדי ליישם אותם**, אתר התנועה לחופש המידע, 7.7.2014. הדוח באתר יוזמת הממשל הפתוח: רועי פלד וגיא דיין, **ישראל – דוח התקדמות 2012-2013**, bit.ly/1yWHdoW.

³¹¹ **דוח שנתי אודות יישום חוק חופש המידע לשנת 2013**, ה"ש 308 לעיל, בעמ' 9.

³¹² עידו באום, **שליש מהגופים הכפופים לחוק חופש המידע – מתעלמים**, TheMarker, 13.8.2014.

³¹³ **דוח שנתי אודות יישום חוק חופש המידע לשנת 2013**, ה"ש 308 לעיל, בעמ' 13.

³¹⁴ ראו לעיל, בפרק "הזכות לקיום בכבוד".

³¹⁵ עת"א (ב"ש) 30999-09-13 **דניאל מעוז נ' שב"ס** (פס"ד מיום 9.12.2013). להרחבה ראו פניית האגודה לזכויות האזרח לנציב שירות בתי הסוהר וליועץ המשפטי לממשלה, 14.5.2014, bit.ly/1w6FD6n.

³¹⁶ עע"א 4463/94 **גולן נ' שב"ס**, פד"י נ(4) 136 (1996).

שב"ס ב"הוראות שעה" נוספות, המחליפות את פקודות הנציבות שעל פיהן הוא אמור לפעול, ושלא פורסמו ברבים. כך למשל בעניין הגבלת מספר העיתונים וכתבי העת שאסיר רשאי להיות מנוי עליהם, ובעניין כניסת מטפלים פרטיים למתקני הכליאה. בכך הפר שב"ס את חובתו, שנקבעה בפסיקת בתי המשפט, לפרסם את פקודות הנציבות ואת נהליו.³¹⁷ בעקבות פניות של האגודה לזכויות האזרח והקליניקה לזכויות אסירים במרכז האקדמי למשפט ולעסקים ברמת גן, פרסם שב"ס את הוראות השעה התקפות.³¹⁸ מרביתם של נהלי המשטרה אינם עומדים לעיון הציבור, ובכלל זה נהלים שעשויים לבסס הגנה של חשודים בפלילים. כך גם לגבי הנוהל שמסדיר שימוש באקדח ה"טייזר",³¹⁹ והנהל בעניין שימוש ברכב ה"בואש": בקשת האגודה לזכויות האזרח לעיין בנוהל זה נדחתה בתחילה בטענה שהוא מוגדר "שמור".³²⁰ לאחר פניות חוזרות ונשנות הסכימה המשטרה להעביר לידי האגודה את הנהל, אולם הוא עדיין לא מפורסם לציבור.³²¹

גם חברי כנסת ואפילו שרים לא תמיד מצליחים במאמצייהם לקדם את השקיפות במסדרונות השלטון. כך למשל, לא צלחו בינתיים ניסיונותיה של שרת המשפטים ציפי לבני ושל חברי הכנסת ניצן הורביץ ואורית סטרוק להחיל שקיפות על דיוניה של ועדת השרים לענייני חקיקה, הקובעת את עמדות הממשלה לגבי הצעות חוק.³²² חברת הכנסת זהבה גלאון ושרת המשפטים לבני מנהלות מאבק להחלת חוק חופש המידע על החטיבה להתיישבות בהסתדרות הציונית, הממומנת מכספי הציבור, מול התנגדותו של יושב ראש ועדת החוקה, חוק ומשפט, חבר הכנסת דוד רותם.³²³ חברת הכנסת סתיו שפיר נאלצה לפנות לבית המשפט במסגרת מאבקה נגד משרד האוצר וועדת הכספים של הכנסת להגברת השקיפות בתקציב המדינה, מאבק שעדיין נמשך.³²⁴

המאמצים לקדם את חופש המידע ואת השקיפות בישראל נוחלים גם **הצלחות**. כך, השנה הושלם מהלך שהובילו שרת המשפטים והיועץ המשפטי לממשלה לרישום הקרן הקיימת לישראל (קק"ל) כחברה לתועלת הציבור במקום כחברה פרטית. ככזו, תחויב קק"ל להגיש דוחות שנתיים שיהיו פתוחים לעיון הציבור ותהיה כפופה לפיקוח של משרד המשפטים. קק"ל, אמרה שרת המשפטים ציפי לבני, "שזה עשרות שנים מחזיקה ומפעילה סמכויות שחלקן סמכויות שלטוניות מובהקות ומקבלת מיליארדים מכספי הציבור, לא תוכל להתנהל עוד במחשכים ותחויב במנהל

³¹⁷ בג"ץ 5839/95 האגודה לזכויות האזרח נ' שר המשטרה, עת"מ 3041/08 האגודה לזכויות האזרח נ' שב"ס (החלטה מיום 26.5.2010).

³¹⁸ פניית האגודה לזכויות האזרח לנציב שירות בתי הסוהר, 2.6.2014, bit.ly/15LWXmc.
³¹⁹ על הבעיות בשימוש באקדח ה"טייזר", שבעקבותיהן גובש הנהל החדש, ראו: **תמונת מצב 2013**, ה"ש 53 לעיל, בעמ' 73-74. בדיון בוועדה לביקורת המדינה של הכנסת בסוף 2013 מסר נציג המשטרה כי הנהל יימסר למי שיבקש, אך לא התחייב להעלותו לאתר האינטרנט של המשטרה (**פרוטוקול מס' 44 משיבת הוועדה לענייני ביקורת המדינה**, 2.10.2013, בעמ' 55-56), וכונן להיום הוא עדיין לא זמין באתר.

³²⁰ פניית האגודה לזכויות האזרח מ-28.8.2014 ותשובת המשטרה מ-1.9.2014: <http://www.acri.org.il/he/32429>.

³²¹ **נוהל – הפעלה ושימוש בנוזל 'בואש' כאפ"ק לפיזור המון באירועי הפס"ד** (נוהל מס' 90.221.111.008). הנהל באתר האגודה לזכויות האזרח: <http://bit.ly/15LWXTb>.
³²² ראו למשל: **מה הם מסתירים**, הארץ – מאמר המערכת, 26.6.2014; יהונתן ליס, **לשכת נתניהו: לא נחיל שקיפות על ועדת השרים לחקיקה**, הארץ, 24.6.2014; **ועדת השרים לחקיקה רוצה להמשיך לפעול במחשכים – הכשילה הצעת החוק להפוך את עבודתה לשקופה**, אתר התנועה לחופש המידע, 9.2.2014.

על המשך המאמצים לקידום השקיפות בוועדה ראו: שעת שאלות לשרת המשפטים ציפי לבני, ישיבת מליאת הכנסת מתאריך 15.7.2014, bit.ly/1vsAtC8, בעמ' 33-37.
³²³ יהונתן ליס, **מחטף בוועדת חוקה: הופלה ההצעה לחייב לשקיפות החטיבה להתיישבות**, הארץ, 19.3.2014; **בעקבות פניית התנועה: קיבלנו את תקציב החטיבה להתיישבות**, התנועה לחופש המידע, 10.9.2014.

³²⁴ **שלטון הפקידים**, הטלוויזיה החברתית, 9.1.2014; צבי זרחיה, **"נקווה שעד הסתיו המצב יהיה שפיר"**, TheMarker, 19.6.2014; לילך יוסמן ועדי בן ישראל, **"ח"כ שפיר ל"גלובס": "יש עתיד והבית היהודי רקמו קומבינה - מעבירים את מע"מ 0% ובתמורה מזרימים עשרות מיליונים להתנחלויות ולמועצות הדתיות"**, גלובס, 12.8.2014.

כספים תקין ונקי. קק"ל מעתה תפעל תחת עינה הפקוחה של הביקורת הציבורית ובשקיפות.³²⁵ דוגמה נוספת היא אישור הצעת החוק להחיל את חוק חופש המידע על מוסדות להשכלה גבוהה שהמדינה משתתפת בתקצובם. ההצעה, שיזמה התנועה לחופש המידע, עברה לאחרונה בכנסת בקריאה שנייה ושלישית.³²⁶

רבים מההישגים בתחום חופש המידע הם תוצאה של פעילותם של ארגוני החברה האזרחית, הפועלים לחזק את השקיפות השלטונית במגוון רשיות. הארגונים "מאלצים" את הרשויות לחשוף מידע – לעתים קרובות כזה שהיו חייבות לחשוף בהתאם לחוק חופש המידע – ומגשימים את המידע, שלעתים קרובות מתפרסם באופן המקשה להבינו.³²⁷ בסוף מרץ 2014 נכנסו לתוקף תקנות חדשות³²⁸ שיזמה שרת המשפטים, ושהפחיתו באורח ניכר את העלויות הכרוכות בקבלת מידע שלטוני לפי החוק. בין היתר קובעות התקנות, כי עמותות שפועלות למטרה ציבורית יהיו פטורות מ"אגרת בקשה" ומ"אגרת טיפול" עבור שבע שעות העבודה הראשונות. יש בכך הכרה בחשיבות תפקידם של עמותות וארגונים בבקרה ובפיקוח על נבחרים ועל מוסדות השלטון. להלן מספר דוגמאות להישגים מהשנה האחרונה:

- בעקבות פעילות הסנגוריה הציבורית יחד עם היחידה הממשלתית לחופש המידע נחשפו כל נהלי חטיבת החקירות של המשטרה שאינם חסויים.³²⁹ הנהלים עוסקים בין היתר בעריכת חיפוש, בעריכת מסדר זיהוי, בחקירת עיתונאים, אישי ציבורי בכירים ואנשי מח"ש, בחקירת אנשים עם מוגבלויות וביידוע חשוד בדבר זכויותיו טרם חקירה. עם זאת, כאמור לעיל, מרבית נהלי המשטרה עדיין לא מפורסמים. כך למשל הנהלים של חטיבת התביעות וחטיבת המבצעים. לא ברור גם כמה נהלים של חטיבת החקירות נותרו חסויים.
- בעקבות עתירה של ארגון גישה – מרכז לשמירה על הזכות לנוע, פרסמה יחידת מתאם פעולות הממשלה בשטחים (מתפ"ש) דוחות פעילות שנתיים של השנים האחרונות.³³⁰ החובה לפרסם דוחות שנתיים חלה על יחידת מתפ"ש מתוקף חוק חופש המידע כבר משנת 2000, אולם עד הגשת העתירה לא פרסמה היחידה אף לא דוח שנתי אחד. הדוחות חושפים באופן תקדימי את המנגנון האחראי על יישום המדיניות של ממשלת ישראל אל מול האוכלוסייה הפלסטינית בגדה המערבית וברצועת עזה.
- בעקבות פעילות של המשמר החברתי הסכימו שבעה מיושבי הראש של ועדות הכנסת להורות על תיעוד שמי של הצבעות חברי הכנסת בוועדות. בשונה מההצבעות במליאת הכנסת, שמתבצעות באופן אלקטרוני ומתועדות באופן כמעט מלא, אין כיום חובה בתקנון הכנסת לתעד את אופן הצבעת חברי הכנסת בוועדות.³³¹

³²⁵ הובא ב: חן מענית, [קק"ל סווגה כחברה לתועלת הציבור ותוכפף לחוק החברות](#), גלובס, 3.9.2014.

³²⁶ ירדן סקופ, [הכנסת אישרה: חוק חופש המידע יחול על אוניברסיטאות ומכללות ציבוריות](#), הארץ, 4.11.2014.

³²⁷ בהקשר זה חשוב לציין את פרויקט [התקציב הפתוח](#) של [הסדנה לידע ציבורי](#), המנגיש לציבור את נתוני תקציב המדינה. פרויקטים נוספים של הסדנה לידע ציבורי הם [כנסת פתוחה](#) ופנסיה פתוחה.

³²⁸ תקנות חופש המידע (אגרות), התשנ"ט-1999. להרחבה ראו: [אגרות חופש המידע הוזלו ב-80%; אגרת בקשת מידע תהיה 20 שקלים](#), אתר התנועה לחופש המידע, 30.3.2014.

³²⁹ [הסניגוריה הציבורית קיבלה לאחרונה במדיה דיגיטלית את כל נהלי חטיבת החקירות של המשטרה שאינם חסויים](#), אתר הסנגוריה הציבורית, 17.6.2014.

³³⁰ [בעקבות עתירת גישה: מתאם פעולות הממשלה בשטחים יפרסם דו"חות שנתיים בהתאם לחוק חופש המידע](#), עת"מ 21525-07-13 גישה נ' מתאם פעולות הממשלה בשטחים, הודעה באתר ארגון גישה. ראו גם [דוח שנתי אודות יישום חוק חופש המידע לשנת 2013](#), ה"ש 308 לעיל, בעמ' 57. הדוחות באתר מתאם הפעולות בשטחים: תמצית דו"ח לשנת 2011 – [bit.ly/1uC9ffU](#); דוח לשנת 2012 – [bit.ly/1BQ7ISH](#); דוח לשנת 2013 – [bit.ly/1r0slfr](#).

³³¹ [הישג למשמר החברתי: יו"רים של ועדות בכנסת מורים על תיעוד שמי של הצבעות הח"כים](#), אתר המשמר החברתי, 31.12.2013.

- בעקבות פניית האגודה לזכויות האזרח והתנועה לחופש המידע ליועץ המשפטי לממשלה ופעילותה של היחידה הממשלתית לחופש המידע, התקבלה בסוף דצמבר 2013 החלטת ממשלה, שיזמה שרת המשפטים ציפי לבני, והמחייבת גופים ציבוריים לפרסם את מסמכי ההתקשרות שלהם עם גופים פרטיים בעניין אספקת שירותים או שימוש במשאבים ציבוריים.³³² הפרסום וההנגשה של ההסכמים לציבור נחוצים הן לצורך מימוש זכויותיו של הפרט בקבלת השירותים המופרטים והן לצורך הבטחת ביקורת ציבורית ופיקוח.
- בעקבות בקשת מידע של התנועה לחופש המידע נחשפה עלות ההקמה וההפעלה של מתקן "חולות" שבנגב, שאליו נשלחים מבקשי מקלט.³³³
- בעקבות בקשה לחופש מידע של האגודה לזכויות האזרח, החלה רשות האכיפה והגבייה לפרסם באתר האינטרנט שלה את הפרוטוקולים של "ועדת האישורים", שדנה בתלונות נגד קבלני ביצוע שפועלים עבור ההוצאה לפועל.³³⁴ קבלני הביצוע מחזיקים בידם סמכויות פוגעניות של עיקול, כניסה לבתים ואף הפעלת כוח נגד חייבים, ומשכך פיקוח הדוק ואפקטיבי על עבודתם הוא חיוני על מנת להקטין את פוטנציאל הפגיעה בזכויות החייבים. עד לפרסום הפרוטוקולים לא היה בידי הציבור כל מידע בדבר התלונות שהוגשו נגד קבלני הביצוע ובדבר הצעדים שננקטו נגדם על ידי ועדת האישורים, ולא הייתה אפשרות לפקח על הוועדה ולבקר את פעילותה.
- בעקבות פעילות של התנועה לחופש המידע, לשכת ראש הממשלה פרסמה לראשונה את עלויות טיסותיו של ראש הממשלה (לשנים 2012-2013) וצה"ל פרסם לראשונה נתונים על שכר משרתי הקבע והפנסיה התקציבית של גמלאיו. כמו כן פורסמו הוצאות בית הנשיא ולשכת יו"ר הכנסת לשנת 2013, ועלות משלחת הכנסת לאושוויץ בינואר השנה.³³⁵

³³² [פרסום היתרים ומסמכי התקשרות בין רשויות המדינה לגופים פרטיים](http://www.acri.org.il/he/24650), החלטה מספר 1116 של

הממשלה מיום 29.12.2013. להרחבה ולפניית הארגונים: <http://www.acri.org.il/he/24650>.

³³³ [בקשת מידע של התנועה חשפה: עלות מתקן השהייה חולות היא כ-100 מיליון שקל בשנה](http://www.acri.org.il/he/31441), אתר

התנועה לחופש המידע, 29.6.2014. על מתקן "חולות" הרחבנו לעיל, בפרק "פליטים ומבקשי מקלט".

³³⁴ פניית האגודה לזכויות האזרח, 11.9.2012, <http://www.acri.org.il/he/31441>.

³³⁵ הודעות באתר התנועה לחופש המידע: [בעקבות פניית התנועה: לשכת נתניהו מפרסמת את עלויות](http://www.acri.org.il/he/31441)

[טיסותיו של ראש הממשלה](http://www.acri.org.il/he/31441), 13.3.2014; [צה"ל מפרסם לראשונה נתונים על שכר משרתי הקבע והפנסיה](http://www.acri.org.il/he/31441)

[התקציבית של גמלאיו](http://www.acri.org.il/he/31441), 24.3.2014; [הוצאות בית הנשיא ולשכת יו"ר הכנסת לשנת 2013](http://www.acri.org.il/he/31441), 12.3.2014;

[כמה עלתה משלחת הכנסת לאושוויץ](http://www.acri.org.il/he/31441), 13.4.2014.